OTTAWA-CARLETON REGIONAL REVIEW

PHASE II

"FUNCTIONS AND FINANCES"

WORKING PAPER

JUNE, 1988

1 Nicholas Street, Suite 1510,
Ottawa, K1N 7B7

(613) 563-3338

Chairman: David Bartlett

Research Director:
Katherine Graham

(français au verso)

OTTAWA-CARLETON REGIONAL REVIEW
ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE
1 Nicholas, Suite 1510, Ottawa, K1N 7B7

PHASE II - FUNCTIONS AND FINANCES

WORKING PAPER

The Ottawa-Carleton Regional Review was asked to report to the Minister of Municipal Affairs and to the public, in two phases. The first phase was concerned with Accountability and Representation: primarily the size, source and status of the Regional Council, and the selection and responsibilities of the Regional Chairman. A report on this phase was delivered to the Minister at the end of 1987, and published for public distribution in February, 1988.

Phase II of the Review is concerned with Functions and Finances: who does what, and where does the money come from? A research program designed to analyse available data, illuminate some of the issues, and draw comparisons where possible with municipalities elsewhere in Ontario, was organized early in 1988. The results are just now (May 1988) beginning to appear. The report on this phase will be delivered to the Minister during the autumn, and should be available for public distribution around the end of the year.

The present document is intended to outline some of the considerations which are beginning to surface during Phase II of the Review. It will accordingly serve as background for further discussions to be undertaken over the next few months with politicians, officials, special interest groups, and the general public.

The paper is in four parts. The first sets forth a position on the basic issue: what should be expected of the RMOC, and why? The first chapters of the Phase I report summarized the historical development and will not be repeated; copies of the report are available on request at the Review Office, telephone (613) 563-3338. There are, however, current considerations arising in part from this background which are fundamental to the second phase as well.

The second part of the document suggests some possible criteria for the distribution of functions between the tiers.

The third part introduces the research program, and raises related questions and concerns having to do with specific functions and with revenues and expenditures. Some of the research reports themselves are quite extensive and technical, and will be of interest only to limited

audiences; as they are received in final form, summaries of any of them may be secured on request to the Review Office.

The final part outlines the procedure envisaged for the balance of the Review.

PART I

THE BASIC ISSUE

What do we expect of the Regional Municipality? Should its responsibilities be confined largely to the provision of services? Should it also have the attributes of a real government, with the political and legislative responsibilities that this implies? Should it relate primarily to the population of the region as a whole? Should it instead be viewed as a convenient instrument through which area municipal corporations can combine to provide some services which require central administration?

How these questions are answered will go some way towards determining the most appropriate distribution of functions (and consequently of financial requirements) between the two tiers and also, to some extent, between the Regional Municipality and the two senior levels of government. But

the answers are not entirely clear, whether in law, in practice, or in public opinion.

In my Phase I report, I suggested that the Regional Municipality must assume greater importance in its own right, as a responsible and accountable public government. Further reflection over the past six months leads me to stress this position. The RMOC should be representative of all the citizens of the region, acting on their behalf and accountable to them. This goes beyond the Region's continuing and important functional responsibilities as a service provider, often in cooperation with area municipalities. It co-exists with local municipalities but it should not be regarded as their delegate, bound by their corporate wishes. Its functions: political, legislative, service, and financial - should be fully consistent with its role.

I am led to this conclusion by the reality of the metropolitan area in which we live.

THE METROPOLITAN AREA

In the Phase I report I made the point that "in broad economic, social, cultural and functional terms, the metropolis operates as an organic whole". People value and

identify with the city, village or township where they make their homes, but when it comes to working, or shopping, or recreation, or visiting friends, municipal or even provincial boundaries lose significance. People cross them without thinking about it. Media cover the whole metropolitan area. Trade and commerce pay no heed to local boundaries. There is a single labour market, a single real estate market, a single service area for medicine, law and the other professions and for post-secondary education. The regional economy is based largely on the federal government, on which many other activities throughout the region directly or indirectly depend. In short, for almost all purposes except political purposes, the whole metropolitan area is the predominant functional unit.

Superimposed on this functioning entity is a grid of political boundaries. The most important, of course, is the provincial boundary. This makes it impossible for any one government to represent the whole area for municipal purposes, though the government of Canada through the N.C.C. has influence, as discussed in the Phase I report. On the Ontario side, the boundaries of Ottawa-Carleton and the National Capital Region are roughly, though not exactly, the same.

Within the RMOC boundaries we have eleven separate municipalities of widely different area and population. There are also a number of other quasi-municipal

institutions with their own separate boundaries, which are not necessarily identical to municipal boundaries. These include four (soon to be five) school boards, five hydro commissions, and three conservation authorities whose watershed responsibilities extend far beyond the Regional Municipality. The RMOC has also established service areas for water, sewer, transit and daycare; the boundaries of these areas do not necessarily coincide with lower-tier municipal boundaries or with each other.

The adjustment of boundaries has been explicitly excluded from the mandate of the present Review, but it is in any event very likely that some form of political grid will remain, at least for the foreseeable future. The provincial boundary will certainly remain. So will a two-tier structure, at least on the Ontario side of the river, for historical and contemporary reasons discussed in the Phase I report. Nevertheless, the functioning entity remains the metropolitan area, and an effective regional government is essential to reflect and represent this community of interest in Ontario.

The Regional Municipality is required to plan for and channel large increases in population and economic activity which must be anticipated, in both the short and long term. It is required to carry the interests of the region

as a whole in dealing with other governments, and in fostering the economic and social development of the metropolitan area. The Regional Government must be the place where issues and policies of general concern are discussed and acted upon, not merely through brokerage among the members of lower-tier councils but through an effective and accountable public process. These are political responsibilities, which can only be met by a real government, and not by a common service agency.

In making this point so strongly, I do not ignore the importance of the area municipalities. They have a different role: to provide leadership and services at a sub-regional level. It is important that this role, and the regional role, be adequately defined and understood. My recommendations will not be predicated on the notion that bigger is necessarily better; it may, indeed, sometimes be very much worse. However, there may be certain areas where there is an evident need to enhance the effectiveness of the Region both as a public government and as a provider of services. The rationale for change may turn not on simple efficiency, but rather on the need to ensure that responsibility rests with a government that has the capacity to balance the needs and interests of all residents of the region, and to deal effectively with other interests whose actions will affect our future.

PART II

CRITERIA

What guidelines may be helpful in discussing whether a given responsibility, whether for policy, legislation, or service delivery, should be discharged at the regional or local level, or divided between the two? How can we judge whether the present allocation is appropriate or not? Some suggestions follow, although the list is not necessarily complete.

It seems reasonable to begin with the principle that, unless there are good reasons to the contrary, the Regional Municipality should be responsible for those municipal policies and services which are significant throughout all, or a large part of the region, while the lower tier should deal with matters which do not have substantial ramifications beyond each individual municipality.

A second principle would provide that, unless there are good reasons to the contrary, one should seek to achieve the economies and avoid the diseconomies of scale. Is the larger regional administration, or the smaller local administration, likely to be more effective in carrying out a given function? Some functions - water supply and public transportation, for example, - seem by their nature appropriate for common administration throughout the service area. For others, the costs associated with the

complexity of large systems soon outrun any economies of scale and smaller-than-regional units may be more effective, especially where good cooperative arrangements can be established to deal with special situations. In the RMOC, fire protection and library services may be cases in point.

A third principle suggests that, unless there are good reasons to the contrary, regional administration is appropriate where it is essential to apply uniform policy and practice across the whole region, as for example in the delivery of most social services. Where uniformity is not important or even desirable, and where policy and programmes should instead respond to the different needs and wants of residents in different parts of the region, then lower tier administration is appropriate. Recreation programming and agricultural land drainage are good examples.

These three principles have one thing in common: the qualifying phrase "unless there are good reasons to the contrary". In any given situation, the principles may be inconsistent with each other; any one of them may provide a sufficient reason not to be guided by the others. There is a large element of judgement involved.

An additional, very important consideration is that we do not start with a clean slate. If history could simply be

ignored, no-one would design a regional system as it exists in Ottawa-Carleton - or anywhere else for that matter. One would not, for example, start off with five hydro commissions and eleven library boards. But the slate is not clean; the modification of the municipal system to meet constantly changing expectations and requirements must take account of the past and present.

Citizen loyalties are real and important. The public is slow to accept fundamental change in the way that things are done (as witness the durability of lower-tier boundaries). Institutions - even efficient institutions - resist structural changes, especially if careers or career expectations seem likely to change at the same time.

In political, human and economic terms, any structural change is likely to involve significant transitional costs irrespective of the long-term political, human and economic benefits that may result. One needs to be very certain that the benefits anticipated will justify the immediate costs of reorganization. It would not be prudent to incur the real costs of transition in pursuit of advantages which may well prove illusory.

PART III

SPECIFIC RESPONSIBILITIES

SCOPE AND LIMITATIONS

It is important to remember that the current review is concerned with functions: Which order of government should establish the policy, take the decisions and ensure that they are carried out? It is not concerned with the merit of the decisions themselves or with the popularity or competence of the decision-makers. These latter are political judgments to be reached by the citizens at election time, and not by an independent review.

The Review also operates under significant limitations of time and resources. The budget for "research" is not insignificant but research is expensive, given the diversity and complexity of regional and local government in Ottawa-Carleton. There is certainly not nearly enough time or money to study in depth all those municipal functions which it would be interesting and perhaps useful to learn more about. Accordingly I was concerned, in interviews and discussions earlier in the Review, to identify those problem areas where there appear to be strong public concern or where a change in responsibilities might lead to really meaningful improvements.

In many respects, the current regional system has been effective in carrying out service responsibilities, whether at the upper or lower tier. There are certainly problems, but they do not appear everywhere. This makes it practical to limit the areas of concentration in the Review.

For example, no serious concern has been expressed to me about the health department, which was integrated into the regional administration a few years ago. Accordingly, there will be very little discussion of this area of responsibility in my final report. Concerns about police services which were active some years ago, seem largely to have been resolved through the contractual arrangements entered into by some municipalities, and by good professional and technical coordination among the several forces with responsibilities in the region. On the face of it, there would be little to be gained through a change in fire protection arrangements, where the mutual aid system seems to work well and where regional administration would lead to substantial increases in expenditure, since it would eliminate the volunteers which provide protection at very reasonable cost in the outer ring of townships. Some years ago, a study of hydro-electric services concluded that the costs of amalgamating the five existing hydro commissions would exceed any economies that might be achieved, and there is no reason to think that the situation is different today. Through the common tendering system, economies of scale in purchasing standard

commodities for all municipalities and many other public agencies have been achieved through cooperation without centralized administration. In all such areas, it would not be productive to invest scarce resources to document the obvious.

The subjects chosen for commissioned studies accordingly reflect active concerns expressed to me during the past months, or arising from my own experience over a number of years as a member of the Regional Council.

SELECTED SUBJECTS

1. REVENUE AND EXPENDITURE TRENDS, FORECASTS AND COMPARISONS

There is widespread concern about municipal expenditures and about the requirement for revenues, particularly from property taxes, to meet them. Is a regional system necessarily an expensive system? Is it more costly in Ottawa-Carleton than elsewhere? Is it becoming still more costly as time goes on, and if so, why? What scope exists to reduce these costs through structural changes? Has the real burden of property taxes increased over the years and if so, by how much? Is the tax system fair and if not, what should be done about it?

Almost everyone has strong opinions on such questions, which are central to the examination of "functions and finances", but there is surprisingly little reliable, consolidated information. We are faced instead with a great deal of raw data. Dr. Enid Slack has been retained to organize and analyse this material. Her study will provide the basis for a better-informed discussion of revenues, expenditures, taxation and related questions.

2. PLANNING

Concern about the way the land-use planning process operates was stressed by many of the people who participated in the first phase of the Review. This is an area of shared or parallel jurisdiction: both tiers have policy responsibilities (e.g. official plans), the lower tier has legislative responsibilities (e.g. zoning by-laws), and both tiers have implementing responsibilities (e.g. approval and compliance). There is a widespread sense that the functions of the two tiers might be redefined to limit overlapping, to simplify and shorten procedures, and to produce more acceptable results.

This area is the subject of a study by Mr. Nigel Richardson, which will be available as a basis for discussion with the various interests involved.

3. ECONOMIC DEVELOPMENT

The Regional Municipality is involved in the promotion of economic development, largely in cooperation with the private sector through organizations such as OCEDCO and the CCVCB. Several lower-tier municipalities have established their own systems to encourage business and attract tourists. The N.C.C. also has an interest. How useful, coordinated and productive is all this activity? Could it be better organized? Professor Harvey Lithwick is undertaking a study for the Review.

4. PHYSICAL SERVICES

Taken together, the provision and operation of the physical infrastructure - arterial roads, trunk sewers, water, transit, waste disposal - are the most expensive services provided by the regional government. They represent about half of the budget for gross operating expenditures, and will cost about $225 million this year. They also account for most of the capital budget, and widespread concern has been expressed about the capital costs facing us in the future. These services are absolutely essential to the functioning of the metropolitan area; one can do without many things, but one can't do without main roads, sewers and water.

Some of these services are entirely within regional jurisdiction (water, transit); others are shared with the lower tier (roads and sewers). Can the present allocation of responsibilities be improved? Does it produce the most appropriate standard of service as efficiently as possible? Are arrangements adequate for the cooperation which is essential? Can we handle the extensions and renovations which are necessary now and in the future? To help us better understand some of these issues, a study has been commissioned from the Coopers & Lybrand Consulting Group.

5. SOCIAL SERVICES

The Regional Municipality is responsible for the delivery of most social services according to criteria established by the provincial government, which also provides much of the funding. Subsidized day-care, which used to be an area of shared responsibility, has recently become an almost exclusive regional function. Substantial lower-tier responsibilities are now limited largely to social housing. There have been a number of recent studies bearing on the jurisdiction and financing for social services. Since this is such an important regional function, accounting for over $130 million a year in gross operating expenditure, it seemed reasonable to commission a review of these studies essentially to assess where we now stand. This review is also being undertaken by Coopers & Lybrand.

6. TAX ADMINISTRATION

At present, in all Ontario regional municipalities, real property taxes are collected by the lower-tier municipalities on behalf of themselves, the Region and the school-boards. Would there be significant economies of scale in bringing this largely administrative function together in one place? As far as I could discover, this question has never been examined in Ottawa-Carleton or elsewhere in Ontario, and the current Review accordingly commissioned a study from Lionel D. Feldman Consulting Ltd.

Mr. Feldman's conclusions are very interesting. Essentially, the available economies of scale have already been achieved through computerization, either in-house in some municipalities, or through contracts with a very experienced private company which provides similar services to many municipalities across the province. On the other hand, centralization in Ottawa-Carleton would involve very large transitional costs and would require the introduction of new district offices to serve the public. In short, centralization would probably result in a lower standard of service at a higher cost. This is a striking example of diseconomies of large scale.

7. ARTS, CULTURE AND HERITAGE

By coincidence and entirely independent of the present Review, an important study of arts and culture in the Region has been commissioned by the Regional Municipality, in cooperation with the provincial Ministry of Culture and Communications. The study is of course much broader than the concern of the Review with functions and finances, but it will be relevant to the distribution of responsibilities between the two tiers for the support of arts, culture and heritage activities. Fortunately, the results of the study will be available before the completion of the Review, and can accordingly be taken into account in our conclusions as well.

8. STUDIES RELATING TO PHASE I

Two small studies have been commissioned to look into questions identified in the Phase I report on Accountability and Representation. One of these deals with information for Council: does the Council get all the documentation it needs in usable form, in order to make well-informed decisions? This study has also been undertaken by Lionel D. Feldman Consulting Ltd.

The other study has to do with information for the public: what might be done so that the public could make better-informed decisions about the policies and operations of the regional government? This study was entrusted to Catherine McKercher of the Carleton University School of Journalism.

These two studies are unlikely to give rise to formal recommendations in the Phase II report, since they represent "unfinished business" from the first phase, and since they suggest action which might be taken of its own volition by the regional government. Neither of them would involve a change in functions or very substantial expenditures.

9. ARE THERE OTHER ISSUES?

The foregoing summarizes the issues which have been identified in the course of the Review. Are there others which could usefully be addressed? We remain open to advice, although there is very little time and money to undertake significant new research in depth.

PART IV

PROCEDURE

The authors' summaries of any of the research studies will be available on request when the final reports come in, most of them during the month of June. The complete studies will be too voluminous and expensive to reproduce in quantity, but may be consulted in our office, by appointment.

The Review will welcome representations, reactions and suggestions on the basic and specific issues raised in this paper, and others which readers may feel are important. These may be submitted in writing, but we would also be glad to meet with individuals and organizations who have ideas to contribute.

It would be very helpful to have an indication by the end of June of those who would like to become involved. The process of consultation will carry on through July. It is hard to meet people in August since so many are away, and the consultation process must be completed by mid-September, so that the final report may be written and submitted to the Minister by the October 31st deadline.

David Bartlett,
Chairman

ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE

Deuxième étape

"FONCTIONS ET FINANCES"

DOCUMENT de TRAVAIL

Juin 1988

1, rue Nicholas, Suite 1510,
Ottawa, K1N 7B7

(613) 563-3338

Président: David Bartlett

Directrice de recherche:
Katherine Graham

(english over)

OTTAWA-CARLETON REGIONAL REVIEW
ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE
1 Nicholas, Suite 1510, Ottawa, K1N 7B7

DEUXIÈME ÉTAPE - FONCTIONS ET FINANCES

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le groupe chargé d'étudier le fonctionnement de la municipalité régionale a été prié de soumettre son rapport au ministre des Affaires municipales et au public en deux étapes. La première concernait l'imputabilité et la représentation: la taille, le fondement et le statut du Conseil régional, et le choix et les responsabilités du président régional. Le rapport sur cette étape a été remis au Ministre à la fin de 1987, et rendu public en février 1988.

La deuxième étape de l'étude porte sur les fonctions et les finances: qui fait quoi, et d'où vient l'argent. Un programme de recherche destiné à analyser les données disponibles et à éclaircir certains points a été mis sur pied au début de 1988. Les résultats commencent tout juste (mai 1988) à émerger. Le rapport sur cette étape sera soumis au Ministre à l'automne, et devrait pouvoir être distribué au public à la fin de l'année.

Le présent document expose certaines des questions qui commencent à faire surface au cours de cette deuxième étape. Il pourra donc servir de document de base pour les

discussions qui seront amorcées au cours des prochains mois avec les politiciens, dirigeants, groupes d'intérêts particuliers et membres du public.

Le document se divise en quatre parties. La première propose une position quant à la question fondamentale: que doit-on attendre de la MROC et pourquoi? L'historique de la MROC étant résumé dans les premiers chapitres du rapport sur la première étape, il ne sera donc pas repris ici; on peut obtenir des exemplaires de ce rapport du bureau de l'Étude, au numéro de téléphone (613) 563-3338. Certaines questions d'actualité, toutefois, découlent jusqu'à un certain point de cet historique et sont d'une importance fondamentale pour la deuxième étape.

La deuxième partie du document propose des critères pour la répartition des fonctions entre les divers paliers.

La troisième décrit le programme de recherche et soulève un certain nombre de questions concernant des fonctions particulières et des problèmes de financement. Comme quelques-uns des rapports de recherche sont eux-mêmes passablement détaillés et techniques et n'intéresseront qu'un nombre limité de personnes, des résumés des versions finales pourront être obtenus du bureau de l'Étude.

La dernière partie expose la marche que l'on se propose de suivre pour le reste de l'Étude.

PREMIÈRE PARTIE

LA QUESTION FONDAMENTALE

Qu'attend-on de la Municipalité régionale? Ses responsabilités devraient-elles se limiter en grande partie à la prestation de services? Devrait-elle également avoir les attributs d'un véritable gouvernement, avec toutes les responsabilités politiques et législatives que cela suppose? Devrait-elle représenter avant tout la population de la région dans son ensemble? Devrait-elle plutôt être considérée comme un instrument commode qui permet aux municipalités de la région de se regrouper pour fournir des services qui demandent une administration centrale?

La façon dont on répondra à ces questions permettra dans une certaine mesure de déterminer la façon la plus efficace de répartir les fonctions (et par conséquent les besoins financiers) entre les deux paliers et, jusqu'à un certain point, entre la Municipalité régionale et les deux paliers supérieurs de gouvernement. Mais les réponses ne sont pas tout à fait claires, que ce soit dans les lois, dans la pratique ou dans l'opinion publique.

Dans mon rapport sur la première étape, j'ai avancé que la Municipalité régionale doit assumer plus d'importance comme

administration publique responsable et appelée à rendre compte de ses actes. Après avoir de nouveau réfléchi à la question ces six derniers mois, j'en suis encore plus convaincu. La MROC doit représenter tous les citoyens de la région, agir en leur nom et leur rendre des comptes. Ce rôle va plus loin que l'importante responsabilité fonctionnelle de fournir de façon continue des services, souvent en collaboration avec les municipalités de la région. La Région co-existe avec les municipalités mais ne doit pas être considérée comme leur déléguée, ni liée par leur volonté. Ses fonctions - sur les plans des politiques, des règlements, des services et des finances - doivent être tout à fait en rapport avec son rôle.

J'en suis venu à cette conclusion après avoir étudié la situation de la région métropolitaine dans laquelle nous vivons.

LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

Dans le rapport que j'ai soumis sur la première étape, je souligne que sur les plans économiques, sociaux, culturels et fonctionnels, la métropole fonctionne comme un tout organique. Les gens sont attachés et s'identifient à la ville, au village ou au canton dans lesquels ils vivent, mais pour ce qui est de travailler, magasiner ou se divertir, ou encore de visiter des amis, les limites municipales, voire provinciales, perdent toute

signification. Les gens traversent ces limites sans même y penser. La presse couvre toute la région métropolitaine, et les hommes d'affaires ne tiennent pas compte des frontières locales. Il n'y a qu'un seul marché de travail, un seul marché immobilier, un seul territoire de services pour les médecins, avocats et autres professionnels, de même que pour l'enseignement postsecondaire. L'économie régionale repose en grande partie sur le gouvernement fédéral, dont dépendent directement ou indirectement bon nombre d'autres activités de toute la région. Bref, pour presque tous les besoins, à l'exception des besoins politiques, la région métropolitaine est la principale unité de fonctionnement.

Se superpose sur cette unité de fonctionnement toute une grille de frontières politiques. Les plus importantes, évidemment, sont celles de la province. Il est donc impossible pour une administration donnée de représenter toute la région aux fins municipales, bien que le gouvernement canadien, par le truchement de la C.C.N., ait de l'influence, comme il est dit dans le rapport sur la première étape. Du côté de l'Ontario, les limites d'Ottawa-Carleton et de la Région de la capitale nationale sont à peu près, mais pas tout à fait, les mêmes.

La MROC compte onze municipalités distinctes, de superficie et de population variables. Elle renferme aussi un certain nombre d'autres institutions quasi-municipales qui ont

leurs propres limites, pas nécessairement les mêmes que celles de la municipalité. Il s'agit de quatre (bientôt cinq) conseils scolaires, cinq commissions hydro-électriques et trois organismes de conservation dont les responsabilités débordent largement les limites de la Municipalité régionale. La MROC a aussi établi des zones de desserte pour les services d'eau, d'égoût, de transport et de garderie dont les limites ne coïncident pas nécessairement avec celles des municipalités, ni les unes avec les autres.

La modification de ces limites a explicitement été exclue du mandat de la présente Étude, mais il est de toute façon très probable qu'une forme quelconque de grille politique demeurera, du moins pour l'avenir immédiat. Les limites provinciales vont certainement demeurer, tout comme la structure à deux paliers, du moins du côté ontarien de la rivière, pour des raisons historiques et contemporaines dont il est question dans le rapport sur la première étape. Néanmoins, l'unité de fonctionnement demeure la région métropolitaine, et une administration régionale efficace est essentielle pour que soit représentée cette communauté d'intérêt en Ontario.

Elle doit planifier et orienter d'importantes augmentations de la population et de l'activité économique à prévoir, à court et à long terme. Elle doit tenir compte des intérêts de la Région dans son ensemble en traitant avec les autres

gouvernements et en favorisant le développement économique et social de la région métropolitaine. L'Administration régionale doit être le lieu où problèmes et politiques d'intérêt général scnt discutés et réglés, non seulement par une sorte de système de courtage entre les membres des conseils municipaux, mais par un mécanisme public efficace et responsable. Il s'agit là de responsabilités politiques, dont peut s'acquitter uniquement une administration publique proprement dite, et non un organisme de services communs.

En disant cela, je ne diminue pas l'importance des municipalités de la région. Ces dernières ont un rôle différent à jouer: fournir une direction et des services au niveau sub-régional. Il importe que ce rôle, ainsi que le rôle régional, soient bien définis et bien compris. Mes recommandations ne seront pas fondées sur le principe que plus c'est gros, mieux c'est; c'est parfois tout le contraire. Toutefois, il peut être évident, dans certains domaines, qu'il y aurait lieu d'accroître l'efficacité de la Région tant comme administration publique que comme organisme de services, non seulement pour de simples raisons d'efficience, mais surtout parce qu'il est nécessaire que la responsabilité appartienne à une administration qui a la capacité d'équilibrer les besoins et intérêts de tous les résidents de la région, et de traiter efficacement avec d'autres intérêts qui influeront sur notre avenir.

DEUXIÈME PARTIE

LES CRITÈRES

Quelles lignes directrices pourraient nous aider à déterminer si une responsabilité donnée, qu'il s'agisse de politiques, de législation ou de services, doit être assumée au niveau régional ou local, ou être partagée entre les deux paliers? Comment pouvons-nous évaluer si la répartition actuelle est appropriée ou non? Voici quelques suggestions à ce sujet.

Il semble raisonnable de commencer par le principe qu'à moins de bonnes raisons pour penser le contraire, la Municipalité régionale doit avoir la responsabilité des politiques et services municipaux qui touchent la totalité ou une bonne partie de la région, tandis que le palier inférieur d'administration doit s'occuper de questions qui ne débordent pour ainsi dire pas son territoire.

Un deuxième principe serait qu'à moins de bonnes raisons pour penser le contraire, il faut rechercher les économies d'échelle et éviter les déséconomies d'échelle. Lequel, de l'administration régionale ou locale, est le palier le plus apte à remplir efficacement une certaine fonction? Certaines fonctions - l'approvisionnement en eau et les transports publics, par exemple - semblent de par leur nature appartenir à une administration commune à toute la région. Par ailleurs, les coûts découlant de la complexité

de grands systèmes peuvent annuler rapidement toute économie d'échelle, et les dispositifs infra-régionaux peuvent dans ce cas se révéler plus efficaces, surtout quand de bons accords de coopération peuvent être conclus dans des situations particulières. En ce qui concerne la MROC, la protection contre les incendies et les services de bibliothèque peuvent servir d'exemples.

Un troisième principe est qu'à moins de bonnes raisons pour penser le contraire, l'administration régionale est indiquée quand il est important d'appliquer des politiques et pratiques uniformes dans toute la région, par exemple en ce qui concerne la plupart des services sociaux. Là où l'uniformité n'est pas importante ni même souhaitable, et là où les politiques et programmes devraient plutôt répondre aux besoins particuliers des résidents des différentes parties de la région, l'administration municipale est indiquée. La programmation des loisirs et le drainage des terres agricoles sont de bons exemples.

Ces trois principes ont une chose en commun: la réserve "à moins de bonnes raisons pour penser le contraire". Dans toute situation, les principes peuvent ne pas concorder entre eux; l'un d'eux peut représenter une bonne raison qui ne se retrouve pas dans les deux autres. La part du jugement est donc importante.

Une autre chose qu'il ne faut pas oublier, c'est que nous ne partons pas à zéro. Si nous pouvions tout simplement faire table rase, personne ne concevrait un système régional comme celui que nous avons à Ottawa-Carleton - ou ailleurs. Nous ne commencerions pas, par exemple, avec cinq commissions hydro-électriques et onze conseils de bibliothèques. Mais telle n'est pas la situation; la modification du système municipal selon des exigences et besoins constamment changeants doit tenir compte du processus évolutif.

La loyauté des citoyens est réelle et importante. Le public accepte avec réticence tout changement fondamental dans la façon dont se font les choses (qu'on songe à la durabilité des frontières municipales). Les institutions si efficientes soient-elles - résistent aux changements structurels, particulièrement s'ils risquent de modifier des carrières ou des perspectives de carrière.

Sur les plans politique, humain et économique, tout changement structurel entraînera vraisemblablement des coûts importants de transition, en dépit des avantages politiques, humains et économiques qui peuvent en résulter à long terme. Il faut être très certain que les avantages prévus seront plus élevés que les coûts de la réorganisation. Il ne serait pas prudent de s'exposer aux coûts réels dè la transition pour des avantages qui risquent d'être illusoires.

TROISIÈME PARTIE

LES RESPONSABILITÉS PARTICULIÈRES

ÉTENDUE ET LIMITES

Il importe de se rappeler que la présente étude porte sur des fonctions: quel palier d'administration devrait établir la politique, prendre les décisions et veiller à leur exécution? Elle ne porte pas sur la valeur des décisions elles-mêmes, ni sur la valeur ou la compétence des décideurs. Ce genre de jugement politique appartient aux citoyens au moment des élections; il n'a pas sa place dans une étude indépendante.

La présente étude est en outre assujettie à d'importantes restrictions de temps et de ressources. Le budget "recherche" n'est pas négligeable, mais la recherche coûte cher, en raison de la diversité et de la complexité de l'administration régionale et locale à Ottawa-Carleton. Nous sommes loin de disposer de tout le temps et l'argent nécessaires pour étudier en profondeur toutes les fonctions municipales qu'il serait intéressant et sans doute utile de mieux connaître. J'ai donc veillé, dans les entrevues et discussions engagées au début de l'Étude, à bien circonscrire les secteurs-problèmes où ressortent particulièrement les préoccupations du public et où un changement de responsabilités pourrait apporter des améliorations vraiment utiles.

A bien des égards, le système régional en place s'est révélé efficace sur le plan des services, aux deux paliers. Il y a évidemment des problèmes, mais ils ne sont pas généralisés, ce qui rend d'autant plus facile de limiter les points sur lesquels doit se concentrer l'Étude.

Par exemple, personne ne m'a fait état de préoccupations réelles au sujet des services de santé, qui ont été intégrés à l'administration régionale il y a quelques années. Je m'attarderai donc très peu sur cette zone de responsabilité dans mon rapport final. Les problèmes liés à la sécurité policière, il y a également quelques années, semblent s'être réglés de façon assez satisfaisante par les accords contractuels qu'ont conclus certaines municipalités, et par une bonne coordination professionnelle et technique entre les diverses sûretés qui interviennent dans la région. A première vue, il serait peu avantageux de modifier les accords de protection contre les incendies quand le système d'aide mutuelle semble si bien fonctionner et quand l'administration régionale entraînerait de fortes augmentations de dépenses, par suite de l'élimination du système de bénévoles qui assure la protection à un coût très raisonnable à la périphérie des cantons. Il y a quelques années, une étude des services hydro-électriques a conclu que le coût de la fusion des cinq commissions existantes dépasserait toute économie éventuelle, et il n'y a aucune raison de penser que la situation a changé. Par le système d'offres en commun, on

a réalisé des économies d'échelle en achetant des biens courants pour toutes les municipalités, et pour d'autres agences. La coopération dans ces cas s'est révélée efficace sans administration centralisée. Dans tous ces domaines, il ne serait pas productif d'investir les ressources limitées dont nous disposons pour prouver ce qui est évident.

Les études commandées reflètent donc des sujets de préoccupation réelle dont on m'a fait état ces derniers mois, ou que j'ai moi-même tirés de ma propre expérience au cours des années pendant lesquelles j'ai fait partie du Conseil régional.

ÉTUDES PARTICULIÈRES

1. TENDANCES, PRÉVISIONS ET COMPARAISONS DES REVENUS ET DÉPENSES

On s'inquiète beaucoup des dépenses municipales et de la nécessité d'accroître les revenus, particulièrement au moyen des taxes foncières, pour y faire face. Un système régional est-il nécessairement un système qui coûte cher? Coûte-t-il plus cher à Ottawa-Carleton qu'ailleurs? Coûte-t-il de plus en plus cher et si oui, pourquoi? Dans quelle mesure peut-on réduire ce coût par des changements structurels? Le fardeau réel des taxes foncières a-t-il

augmenté au cours des années et si oui, de combien? Le système fiscal est-il juste et sinon, que peut-on faire à ce sujet. Presque tout le monde a des idées bien arrêtées sur ces questions, qui sont au centre même de l'étude des "fonctions et finances", mais il est étonnant de constater qu'on dispose à ce sujet de peu de données sûres et consolidées. Ce qui existe, ce sont des masses de données brutes. Mme Enid Slack a été chargée d'organiser et d'analyser ces données. L'étude qu'elle fait permettra de discuter de façon plus éclairée des revenus, dépenses, taxes et autres questions connexes.

2. PLANIFICATION

Bon nombre de personnes qui ont pris part à la première étape de l'Étude ont exprimé des doutes quant au processus de planification de l'utilisation des terres. Il s'agit d'un domaine de compétence partagée ou parallèle: les deux paliers établissent des politiques (les plans officiels), les municipalités ont des pouvoirs de réglementation (les règlements de zonage) et les deux paliers ont des pouvoirs d'exécution (approbation et observation). On semble en général estimer que les fonctions des deux paliers pourraient être redéfinies de façon à limiter leur chevauchement, à simplifier et accélérer les procédures, et à donner des résultats plus acceptables.

Cette étude a été confiée à M. Nigel Richardson, et servira de base à la discussion qui sera engagée avec les diverses personnes concernées.

3. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La Municipalité régionale s'occupe de la promotion du développement économique, en grande partie en coopération avec le secteur privé, par l'intermédiaire d'organismes tels que la SEEOC et l'OTCCC. Plusieurs municipalités ont établi leurs propres systèmes pour encourager les affaires et attirer les touristes. La C.C.N. est également concernée. Jusqu'à quel point toute cette activité est-elle utile, coordonnée et productive? Pourrait-elle être mieux organisée? Le professeur Harvey Lithwick a été chargé de cette étude.

4. SERVICES MATÉRIELS

Ensemble, l'infrastructure matérielle et son fonctionement - les grandes voies de communication, les égoûts collecteurs, les canalisations d'aqueduc, le transport en commun, l'enlèvement des ordures - sont les services les plus coûteux que fournit l'administration régionale. Ils absorbent environ la moitié du budget des dépenses de fonctionement brutes, et atteindront approximativement 225 millions de dollars cette année. Ils représentent aussi la majeure partie du budget des immobilisations, et bien des

gens s'inquiètent des dépenses d'immobilisations auxquelles il faudra faire face dans l'avenir. Ces services sont absolument essentiels au fonctionnement d'une région métropolitaine; on peut se passer de bien des choses, mais non de routes principales, d'égoûts et d'eau.

Certains de ces services relèvent de la compétence régionale (eau, transport en commun); d'autres sont partagés par les deux paliers (routes et égoûts). La répartition actuelle des responsabilités pourrait-elle être améliorée? Permet-elle de fournir le niveau de service approprié de façon aussi efficiente que possible? Les ententes conclues favorisent-elles la coopération qui est essentielle? Pouvons-nous supporter les extensions et rénovations qui sont nécessaires, maintenant et à l'avenir? Pour mieux comprendre ces questions, une étude a été commandée à Coopers & Lybrand Consulting Group.

5. SERVICES SOCIAUX

La Municipalité régionale a la responsabilité de fournir la plupart des services sociaux conformément aux critères établis par le gouvernement provincial, qui en finance une bonne partie. Les garderies de jour subventionnées, auparavant une responsabilité partagée, sont récemment devenues une fonction presque exclusivement régionale. Les responsabilités encore importantes des municipalités se limitent maintenant en grande partie aux logements sociaux.

Un certain nombre d'études récentes ont porté sur l'aspect juridictionnel et financier des services sociaux. Comme il s'agit d'une importante fonction régionale, qui représente plus de 130 millions de dollars de dépenses de fonctionnement brutes chaque année, il a paru raisonnable de commander un examen de ces études, essentiellement pour avoir une idée de la situation actuelle. Cet examen a été entrepris par Coopers & Lybrand Consulting Group.

6. ADMINISTRATION FISCALE

A l'heure actuelle, dans toutes les municipalités régionales de la province, les taxes foncières sont perçues par les municipalités pour leur propre compte, la Région et les conseils scolaires. Serait-il beaucoup plus économique que cette fonction essentiellement administrative soit remplie par un seul organisme? A ma connaissance, cette question n'a jamais été étudiée à Ottawa-Carleton, ni ailleurs en Ontario, et une étude a par conséquent été commandée à ce sujet à Lionel D. Feldman Consulting Ltd.

Les conclusions de M. Feldman sont très intéressantes. Essentiellement, les économies d'échelle possibles ont déjà été réalisées par l'informatisation, interne dans certaines municipalités, ou à contrat par une compagnie privée très expérimentée qui fournit ce genre de services à de nombreuses municipalités de la province. Par ailleurs, la centralisation comporterait d'énormes frais de transition

et nécessiterait la mise en place de nouveaux bureaux de district pour desservir le public. Bref, la centralisation aurait probablement pour effet d'abaisser la qualité du service et d'en augmenter le coût. Voilà un exemple frappant de déséconomie d'échelle.

7. LES ARTS, LA CULTURE ET LE PATRIMOINE

Par pure coïncidence et tout à fait indépendamment de la présente Étude, la Municipalité régionale a commandé une importante étude des arts et de la culture dans Ottawa-Carleton, en collaboration avec le ministère provincial de la Culture et des Communications. Cette dernière étude, bien entendu, examine beaucoup plus en profondeur cette question que notre propre Étude, qui porte sur les fonctions et finances, mais elle sera utile pour l'examen du partage de la responsabilité entre les deux paliers en ce qui concerne le soutien des activités culturelles. Heureusement, les résultats en seront connus avant la fin de notre Étude, de sorte que nous pourrons en tenir compte dans nos conclusions.

8. ÉTUDES CONCERNANT LA PREMIÈRE ÉTAPE

Deux études de portée restreinte ont été commandées sur des questions soulevées dans le rapport sur l'imputabilité et la représentation. L'une d'elles porte sur l'information dont dispose le Conseil: a-t-il toute la documentation

dont il a besoin, sous forme utilisable, pour prendre des décisions bien éclairées? Cette étude a aussi été confiée à Lionel D. Feldman Consulting Ltd.

L'autre étude concerne l'information destinée au public: comment mieux informer le public des décisions, politiques et activités de l'administration régionale. Elle a été commandée à Catherine McKercher, de l'École de journalisme de l'université Carleton.

Ces deux études ne vont probablement pas donner lieu à des recommandations distinctes dans le rapport de la deuxième étape, vu qu'elles représentent des questions découlant de la première étape, et qu'elles se rapportent à des mesures que l'administration régionale pourrait prendre de son propre chef. Ni l'une ni l'autre n'entraîneront des changements de fonctions ou des dépenses très élevées.

9. Y A-T-IL D'AUTRES QUESTIONS À ÉTUDIER?

Telles sont, en résumé, les questions qui se dégagent de l'Étude. D'autres points devraient-ils être examinés? Nous invitons les suggestions à ce sujet, bien qu'il ne reste que très peu de temps et d'argent pour entreprendre d'importantes nouvelles recherches.

QUATRIÈME PARTIE

PROCÉDURE

Les résumés de leurs recherches par les auteurs seront distribués sur demande quand la version finale des rapports sera reçue, la plupart en juin. Les études complètes seront trop volumineuses et coûteront trop cher à reproduire en quantité, mais pourront être consultées à notre bureau, sur rendez-vous.

Nous invitons tous les intéressés à nous faire part de leurs observations, réactions et suggestions sur des points fondamentaux ou précis du document, et sur tout autre sujet qu'ils jugent important. Ils peuvent le faire par écrit, mais nous serions également heureux de rencontrer les particuliers et organismes qui ont des idées à formuler.

Il nous serait très utile de savoir avant la fin de juin qui aimerait ainsi participer à l'Étude. Le processus de consultation se poursuivra tout au long de juillet. Il est difficile de rencontrer les gens en août vu qu'un grand nombre sont absents, et les consultations doivent prendre fin à la mi-septembre, pour que le rapport final puisse être terminé et soumis au Ministre à la date limite du 31 octobre.

Le président de l'Étude,
David Bartlett